Gestion des Risques et Catastrophes

Comment renforcer la capacité des communautés à faire face aux risques et catastrophes naturels ?

Equipe :

Nivo RANAIVOARIVELO RANDRIAMAMONJY (CARE)
Lanto RAFANOMEZANTSOA (CRS)
Solonirina RANAIVOJAONA (USAID)
Noro Hasina RATSIMBAZAFY (CARE)
Fleur Henrisse HERINJANAHARY

GLOSSAIRE

Mitigation est un mot d'origine latine :*mitigare*, signifie **atténuation** en matière de prévention de risques majeurs. Il s'agit donc d'atténuer les dommages sur les enjeux pour les rendre plus supportables par les ménages. Pour cela il est nécessaire de développer une politique de prévention qui vise à réduire d'une part la vulnérabilité des enjeux et d'autre part l'intensité de certains aléas tels que les inondations, aléas liés à des phénomènes climatiques et géologiques.

Résilience : « La résilience, c'est l'aptitude des individus et des systèmes (les familles, les groupes et les collectivités) à faire face à une situation de risque. Cette aptitude évolue avec le temps ; elle est renforcée par les facteurs de protection chez l'individu ou dans le système et le milieu.

Vulnérabilité : est une condition qui affecte défavorablement la capacité des ménages à se protéger de la dégradation de leur bien être socio – économique et environnemental.

Catastrophes : Une grave perturbation d'une société, causant des pertes étendues en vies humaines, en biens et dans l'environnement, au point de dépasser les possibilités de la société frappée d'y faire face en recourant à ses seules ressources. Les catastrophes sont souvent classées en fonction de:

- Leurs causes (catastrophes naturelles ou catastrophes causées par l'homme)
- La rapidité avec laquelle elles frappent (catastrophes soudaines ou catastrophes à développement lent),

Catastrophe soudaine : Calamités soudaines causées par des phénomènes naturels qui frappent sans prévenir, ou presque, et ont un impact dévastateur immédiat sur les population humaines, les activités et les systèmes économiques.\

Alias: catastrophe brusque

- Cyclones/ tempêtes tropicales
- Inondation
- Tremblements de terre, ou
- Éruptions volcaniques

Catastrophe a développement lent : Situations dans lesquelles la capacité des populations d'acquérir la nourriture et d'autres nécessités de la vie courante diminue lentement, au point de finalement rendre problématiques leurs chances de survie.

Alias: catastrophe x

- Sécheresse
- désastre écologique
- maladies parasitaires

- Déficit de récolte/Criquets

Abstract

Les conditions de vie des populations rurales malagasy sont régulièrement affectées par les aléas climatiques de plus en plus imprévisibles et difficiles à surmonter à cause de leur caractère intense et de plus en plus irrégulier. La fréquence et la force croissantes des catastrophes naturelles (fréquence des cyclones, durée de la saison sèche, décalage des saisons, inondation) rendent encore plus difficile la capacité des populations vulnérables à retrouver leurs conditions de vie initiale rendues de plus en plus précaires au fil des années.

Les actions menées visant à mieux préparer la communauté à faire face à ces aléas climatiques touchent à la fois la sécurité alimentaire, la construction d'infrastructures agricoles et à usage communautaire, les AGR, la micro-finance, la mobilisation communautaire, les activités de protection de bassins-versants et de défense et de restauration des sols, ainsi que les plans d'actions communautaires.
Dans un contexte cyclonique répétitif, les résultats des actions menées dans le cadre d'interventions d'urgences sont pourtant menacés de ne pas être pérennes pour plusieurs raisons. Parmi elles, celles qui contribuent le plus à rendre difficile la capacité de la population à faire face aux catastrophes naturelles vont de la ponctualité des interventions d'urgences, de l'insuffisance de mobilisation des autorités locales et régionales, au manque de vision nationale sur le moyen et le long terme, en passant par le caractère temporaire des aides allouées aux urgences.

Des mesures sont à proposer afin de mieux comprendre la GRC comme une action à long terme. L'efficacité de toutes mesures liées à la gestion de catastrophes naturelles en matière de prévention, mitigation et préparation est non seulement conditionnée par les moyens mis en œuvre et mobilisables adaptés mais aussi par les cadrages institutionnels et politiques régionales viables sur le long terme qui doivent accompagner ces mesures.
Le facteur « changement climatique » est enfin à prendre en compte si l'on veut avoir une vision de compréhension complète des conditions de vulnérabilités grandissantes des populations.

Article GRC
CARE – CRS - USAID

I- Introduction

Madagascar est régulièrement confronté à une grande diversité de cataclysmes. Sa situation géographique dans l'Océan Indien, son relief et le régime des vents le rendent vulnérable à un large éventail de risques naturels. La fréquence des catastrophes et leur localisation font qu'une des régions malagasy soit souvent confrontée à un cataclysme.

En outre, la grande majorité des malgaches sont pauvres et vivent dans l'insécurité alimentaire. Les problèmes économiques et l'insécurité alimentaire sont particulièrement aigus parmi la population rurale, qui constitue plus de 70% de la population totale du pays En plus des chocs économiques, les ménages malgaches sont régulièrement secoués par des problèmes environnemental, sanitaire accentuant l'état de la pauvreté.
Au cours des dernières années une série de graves cyclones ont touché principalement la partie orientale du pays, détruisant des maisons, des routes et des surfaces agricoles.
Dans la seule année de 2006, pas moins de six cyclones et une grave sécheresse dans le sud ont sérieusement affecté le pays.
A intervalles irréguliers, les cyclones ont provoqué de fortes précipitations dans plusieurs régions de l'île, faisant plus de 500.000 victimes comme décrit ci-dessous. Puis l'inondation qui s'ensuivit a surtout touché des zones très peuplées comme Antananarivo, la capitale, et certaines régions à vocation agricole comme Alaotra Mangoro. Les effets cumulés des cyclones et leur résultante, à savoir les fortes pluies et les inondations, avec comme toile de fond une vulnérabilité chronique, ont dépassé la capacité et du gouvernement et des organismes humanitaires à faire face immédiatement aux besoins des zones touchées. En tout, nous connaissons toute la misère humaine et les pertes économiques paralysantes que les catastrophes sèment sur leur passage. Mais il nous vient rarement à l'esprit que ces pertes peuvent être évitées ou réduites en diminuant les risques de catastrophe. De par toutes ces situations, il est vraiment primordial que l'on s'attache à renforcer la capacité des communautés à faire face à ses différents risques.

Sur le plan politique, la situation actuelle ne permettra pas de dire que toutes les actions vont dans le bon sens, par exemple - le nombre des ONGs ou OGs oeuvrant dans le domaine de GRC n'est pas significatif par rapport aux risques encourus par la population Malagasy, ne citant que le cyclone, l'inondation et la sécheresse. – Il est rare de trouver dans les PCD ou PRD l'aspect GRC. Par contre, la dégradation de l'environnement, un des facteurs du changement climatique, la pauvreté da la majorité de la population Malagasy sont les facteurs responsables de l'accroissement des risques et de vulnérabilité.
Face à cette situation, l'Etat malagasy a mis en place la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes qui a été validée au cours d'un atelier national de concentration organisé à Antananarivo en 2001 et révisée en 2007. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, ADRA, CARE CRS et USAID ont chacun apporté sa contribution.

II- Approches

Trois types d'approche ont été adoptés. Il s'agit essentiellement du renforcement de capacité et des activités de réponses aux urgences. A partir de l'année 2003, CRS a intégré par ses activités le secteur DPMPP (Disaster Prevention, Mitigation, and Préparation Plan).

2.1- Renforcements de capacités et appuis aux communautés et aux autorités locales, Communales et Régionales

Les interventions en matière de GRC cadrent dans les activités menées en même temps dans le domaine de renforcement de capacités locales et régionales en matière d'infrastructures, de réhabilitation et de gestion administrative. Les activités menées dans le cadre du DAP II focalisant de l'accès des ménages pauvres à l'alimentation visant un réel impact sur l'économie des ménages.
Ces paquets d'interventions considérées comme complémentaires et basiques à une véritable émanation et développement à la base ont été conduits dans l'objectif de bâtir à la base des chances pour la communautés ainsi que les administrateurs locaux (niveau fokontany, communal et régional) d'avoir une vision claire et de défier les problématiques liées à leur propre développement.
Les objectifs de renforcements relatifs à toutes activités productives tout en assurant le flux des produits, garant d'un flux économique viable, ont conduits les actions à mener de front les renforcements en infrastructures et en capacités de réhabilitation, mais aussi dans le domaine de gestion administrative. Toute actions visant la prise en main et la responsabilisation des communautés et des autorités locales de leur propre développement ne sont possible que si les autorités locales, premiers responsables du développement de leurs populations ont bénéficié d'une série de renforcements en matière de gestion administrative.

Les actions visent par ailleurs le renforcement de capacité des associations de développement locales et communales ainsi que les administrateurs communal et régional. Le but est d'étendre le niveau de support technique fourni à l'endroit des autorités locales et communales dans le domaine du marché agricole, le foncier ainsi que les initiatives en matière de santé nécessitant la participation des communautés de base.
Afin que les plateformes de développement régionales puissent traduire réellement l'émanation des besoins et des aspirations des communautés à la base, le projet a favorisé l'accès des membres des structures de développement communal à ces plateformes régionales.

Les actions supportant les politiques et priorités nationales, les formations ont été également accès sur les domaines clés suivants en vue de soutenir le mécanisme de décentralisation cher à l'Etat. :

- renforcement de capacité des Maires et des employés de la Commune dans le gestion financière et administrative,
- augmentation de la capacité des Communes à générer des revenues et à les gérer selon un processus transparent.

Ces renforcements constituent un capital de connaissances et de savoir-faire important à bâtir notamment dans le cadre de la GRC, le mandat des autorités locales revenant à être responsables de rendre viable les conditions de vie des populations. Si ces renforcements aident les autorités locales à améliorer les conditions de vie tout au long de l'année, ils pourront également constituer des bases requises pour prendre en mains les situations précaires pouvant être provoquées par les aléas naturels.

Afin de marquer les valeurs ajoutées apportées par les femmes, les actions ont augmenté leur participation dans les structures de gouvernance communales.

2.2- Activités de réponses aux urgences et de GRC : coordination à différents niveaux

Cas des cyclones et inondations,

Sur le plan régional, en terme de coordination dans certaine région, des mécanismes d'organisation et de coordination ont été mis en place et sont déjà opérationnels comme dans la région d'Antsinanana et d'Analanjirofo. Ceci a été effectué par des relations étroites des ONG comme le CARE avec les autorités des régions où elles interviennent.

Une assistance technique a été fournie par certaine institution pour la mise en place d'un système d'alerte précoce concernant la nutrition et la sécurité alimentaire, ainsi qu'un appui opérationnel à la gestion intégrée des risques pour renforcer les capacités des communes et des régions. La présence continue de ces institutions sur le terrain a permis de développer des relations de confiance entre eux et les communautés, ainsi qu'une compréhension du contexte socio-économique et culturel, ce qui facilite la mise en œuvre rapide d'opérations d'urgence appropriées, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes. Cette connaissance du terrain, et cette compréhension des causes profondes de la vulnérabilité des populations, facilite le lien entre les opérations d'urgence et les actions relatives à la réhabilitation et au développement (LRRD).

A travers les plateformes de coordination sectorielle (sécurité alimentaire, protection sociale, nutrition, développement rural), les ONG présentes dans ces régions coordonnent les activités avec la Croix-Rouge malgache, les agences des UN et les organisations internationales. C'est dans ce cadre qu'il a été convenu que les aspects Eau et Assainissement seraient pris en charge par l'ONG MEDAIR, l'Unicef et la Croix-rouge, la Santé par Médecins du Monde et la sécurité Alimentaire par CARE.

Des réunions de coordination sont tenues régulièrement sur place dans le cadre de Comités de Coordination au niveau de chaque district, avec la participation des autorités locales et régionales, ainsi que des ONG impliquées dans l'action (MEDAIR, Croix-Rouge, ADRA).

Tandis que sur le plan national, la coordination et la gestion des urgences à Madagascar relève de la compétence du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes dont CARE est un des principaux partenaires, avec les agences des Nations Unies (OCHA, PAM, UNICEF), les ONG impliquées dans l'action, et la Croix-Rouge. Des coordinations sectorielles sont organisées avec les membres du système « cluster » des Nations Unies.

Des projets d'urgence sont entamés dans tous les secteurs dans les régions qui ont souffert des cyclones, avec une solide coopération entre l'entité gouvernementale locale, le « Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes » (BNGRC), et les membres de groupes où s'impliquent le gouvernement américain à travers l'USAID et ses partenaires.

Les distributions alimentaires ont commencé dans l'est du pays, avec un certain nombre d'associations, d'agences et de bailleurs de fonds qui distribuent du riz, de l'huile, du sucre, de la farine et d'autres denrées aux victimes des cyclones, privilégiant les plus à risque.

Certains organismes comme ADRA, contribuent également dans la réhabilitation des infrastructure et le financement des travaux (routes, barrages, ...) en collaboration avec PAM (Food for Work). Généralement cette intervention n'a lieu qu'à un mois environ après l'évènement et dure un à trois mois.

Cas de sècheresse

Certains organismes dont ADRA interviennent aussi dans le cas de sècheresse depuis 1972. L'intervention consiste en distribution de vivres, de médicaments et de jerricans. La collaboration avec PAM a permis de financer des travaux comme dans le cas de Food for Work.

Cas de grêle

En cas de grêle, les organismes, notamment ADRA, fournissent des semences aux sinistrés.

2.3 Activités de mitigation et de prévention

A partir de l'année 2003, Certaines ONG comme le CRS avaient intégré parmi leurs secteurs pragmatiques, le secteur Prévention, Mitigation et Préparation aux Désastres (DPMP), lié intégralement avec le secteur sécurité alimentaire des familles dans les zones vulnérables aux catastrophes.
Le DPMPP (Disaster Prevention, Mitigation, and Préparation Plan = Plans de Prévention, Mitigation et Préparation aux Désastres) sert à renforcer les capacités et organisations communautaires à faire face aux désastres et aider les communautés, à construire des infrastructures suivant les normes, ainsi qu'à conserver et valoriser leurs ressources naturelles afin de réduire la vulnérabilité des familles.
Le DPMPP a été développé à partir des analyses participatives de la vulnérabilité et des risques, basé sur la méthode MARP (PRA). L'ONG assistera les communautés motivées dans la mise en œuvre de leurs plans à travers une assistance technique, matériels et financière. La stratégie adoptée est de favoriser le maximum de participation de la communauté afin de cultiver leur esprit d'appropriation. Le principe de base de DPMPP confirme le principal objectif de CRS vers la préservation de la dignité humaine face aux désastres.

Par ailleurs, pour augmenter la capacité de résilience des communautés à faire face à un choc potentiel, le BNGRC est actuellement en train d'opérationnaliser le Système National d'Alerte Précoce. Le but du système est prévenir à temps par rapport à la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve la population. En outre des renforcements de capacité sont aussi dispensées au niveau des communes sur la manière de remplir les fiches EIMA et les circuits d'informations à utiliser pour que cela arrive à temps. Mais tous ces efforts en matière de système d'information est encore à renforcée car peu de gens sont conscient de l'importance des informations et de ce fait ne s'investit pas pour assurer la mise à disposition des données afin de faciliter la prise de décision et la réalisations de certains activités.

III- Résultats

Adaptation des actions aux contextes cycloniques

Des renforcements de capacités des structures de développement local et des autorités communales et régionales ont été faits dans le domaine de la planification, de gestion et de maintien des ressources locales.
Ces structures ont bénéficié de formation en gouvernance incluant la planification stratégique, les méthodes d'analyse participative, la budgétisation, la gestion financière, les systèmes d'informations, la préparation aux catastrophes, le plaidoyer et la promotion du développement économique.

Concrètement, les plans de développement locaux et communaux ont été révisés.
Comme résultats relatifs au renforcement de la participation des structures de développement régionales, les membres de ces structures ont pu pour la première fois assister et prendre la parole au même titre que les Maires.

En matière de soutien à la politique de décentralisation y compris le renforcement des autorités locales et communales, les Maires, agents administratifs communal et des représentants de structures de développement communales ont bénéficié de formation en matière de préparation à la GRC.

Des communes répondent aujourd'hui à l'application de paquet de critères minimum pour la gestion transparente et sont capables même d'accéder directement à des fonds pour le développement de projets locaux.

Les comités de gestion des risques et catastrophes au niveau des communes et fokontany capitalisent les leçons tirées de la saison précédente en matière de mitigation et réponse et les intégrer dans le plan de préparation des prochains cyclones.

Parmi les résultats obtenus :

- Les compétences Techniques et organisationnelles en GRC des structures opérationnelles des Communes se sont améliorées
- Les communes disposent chacune son plan de GRC

Afin d'assurer son appropriation par les acteurs locaux, des liens fonctionnels à tous les niveaux d'intervention, entre les communautés de base, les fokontany, les communes, les districts, et les différents services déconcentrés sont établis. C'est pourquoi, s'inscrivant dans le cadre du plan de renforcement des autorités régionales, tel que défini dans la stratégie nationale, l'appui de certaine organisme comme le CARE vise à capitaliser les expériences acquises par les communautés et les communes et à développer des plans d'action pratique, pour l'année à venir, notamment au niveau des communautés et des communes les plus touchées par les cyclones
La mise en place des SIC (système d'information communale) par commune complète les outils de gestion que disposent les responsables pour qu'ils puissent prendre des dispositions adéquates répondant aux situations réelles de leurs circonscriptions respectives

Les différentes actions décrites dans le plan DPMPP sont inspirées à partir de leurs pratiques traditionnelles, et se sont améliorés et renforcés suivant leurs capacités, et selon les ressources du programme DAP.

Les résultats sont beaucoup plus tangibles aussi bien au niveau d'un groupe de famille (hameau=communautaire) qu'au niveau d'une délimitation plus élargie. Les résultats de la mise en œuvre du DPMPP dépendent, en premier lieu, du mode de vie de la communauté cible, et en second lieu leur compréhension du concept GRC dans leur vie quotidienne et dans l'aspect socio économique de la zone dans laquelle ils vivent.

La mise en place des Greniers Communs villageois est un exemple concret montrant la cohésion sociale d'un hameau pour prévenir les pertes en production après le passage de cyclone ou de l'inondation, provoquant la non disponibilité ou la hausse des prix des vivres pendant une période donnée.
Dans les zones d'intervention la tendance à la prévision des aléas est déjà constatée progressivement. La construction et/ou réhabilitation des toitures et barrages suivent actuellement les normes anticycloniques.

L'action de prévention est caractérisée par la réhabilitation ou amélioration du réseau de drainage, par le système HIMO/VCT, d'un périmètre de culture afin de réduire les pertes de production causées par l'inondation ainsi que la mise en place des infrastructures d'eau et assainissement pour prévenir les maladies liés à l'insalubrité après cyclone ou inondation.

L'action de préparation est focalisée sur la sensibilisation de la communauté sur la conduite à tenir, avant pendant et après du passage du cyclone, en utilisant le message standard du BNGRC.

Interventions en cas de grêle et sècheresse

Il a été constaté que certains organismes interviennent directement dans leurs zones d'actions respectives mais cela ne leur empêche d'apporter leur secours dans d'autres régions du pays en cas de besoins. Le suivi – évaluation est réalisé dans les zones

d'action uniquement. Cette année, le coût de la semence fournie aux sinistrés s'élève à 20 000 US$ pour la région Alaotra Mangoro et 5 000 US$ pour le district de Fandriana. En fait l'appui alloué est proportionnel aux dégâts enregistrés.
Pour le cas de sècheresse, des matériels (fûts, jerricans, …) ont été distribués en plus des vivres et des médicaments.

Ressources financières actuellement allouées pour la GRC et les interventions d'urgences

Le peuple américain, à travers l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID), a assuré un pont aérien pour l'expédition de denrées alimentaires/marchandises d'une valeur de 600.000 dollars US pour faire face aux divers cyclones qui ont provoqué une crise humanitaire à Madagascar. L'USAID a acheminé par voie aérienne 320 rouleaux de bâches en plastique d'une valeur de 213.100 dollars US, transport compris, pour servir à plus de 5.500 ménages sans abri. L'USAID a également offert 100.000 dollars US à CARE et au Programme Alimentaire Mondiale des Nations Unies afin de désenclaver immédiatement des communautés sinistrées, apporter un secours humanitaire d'urgence et une aide alimentaire. L'OFDA a accepté la proposition de CARE de réaliser des activités de relance agricole et économique dans les zones sinistrées, d'un montant total de 700.000 dollars US et ciblant 70.000 bénéficiaires. Ce qui porte l'aide post cyclonique du gouvernement américain à Madagascar à plus de 1.000.000 de dollars US.

IV- Analyse

4.1- Points forts

Implication des autorités régionales et nationales en situation d'urgences

Pour que les différentes autorités à différents niveaux puissent gérer les éventuels risques encourus, des structures sont mises en place selon la SNGRC.

Figure 1 : Organisation de la structure GRC

Les membres de ces comités ont pour rôles et responsabilités d'assurer la coordination, la gestion des actions de préparation et de prévention des actions d'urgences en collaboration avec le BNGRC.
Après le passage des cyclones, les autorités prend chacun leurs responsabilités mais ont toujours tendance à s'appuyer sur les intervenants pour coordonner les activités alors que ce sont des responsabilités qui leurs revient.
En ce qui concerne l'acquisition des données liées à la fiche EIMA (Evaluation Initiale Multi Aléas), pour avoir les données à temps, ce sont toujours les intervenants qui collectent et dispatchent les fiches. Actuellement, des embryons d'organisations commencent à exister au niveau des régions fréquemment touchées par les cyclones mais c'est encore insuffisant et nécessite encore des renforcements de capacité pour tout les membres du comité à tout les niveaux car certains ne connaissent même pas leurs rôles et responsabilités dans cette gestion des risques et catastrophes.

Autres points forts

La transparence dans la distribution a été évoquée lors des interventions. Après évaluation, il a été retenu que les interventions aboutissent directement aux sinistrés. Ce qui facilite la recherche de financement.
En outre, il a été noté que l'approche adoptée est plutôt après l'évènement (cas de ADRA). Ce qui prévaut en quelque sorte à la phase de relèvement. Toutefois le risque est que les secours arrivent trop tard et deviennent inutiles. Dans ce cas, la coordination rigoureuse des interventions est plus que nécessaire.

Les activités bien faites caractérisent aussi les interventions réalisées. Celles-ci s'observent surtout dans le cas des réhabilitations.

4.2- Points à améliorer

Actuellement, les actions de coordination du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes et ses structures décentralisées sont principalement concentrées sur la Coordination des aides d'urgence post Catastrophe, avec l'appui de certains organismes internationaux. La Coordination des activités de Mitigation et de réhabilitation/reconstruction reste incertaine tant au Niveau national que régional.

Depuis cette année, la mise en place de l'approche « Cluster », sous l'égide des organismes ONUsiens, pourrait améliorer la coordination durant la phase de préparation (préposition des vivres/matériels dans les zones à risques), la phase d'urgence ainsi que la phase relèvement précoce

Dans la mise en place de la Structure Institutionnelle pour la GRC, il a été prévu de mettre en place des Comités à chaque niveau de la structure décentralisée, sous la Coordination du CNGRC au niveau National, jusqu'au niveau Fokontany (Cf page 64 de la SNGRC). Le renforcement de capacités de ces comités reste incertain, faute de budget ou de moyen déployés. Certains d'entre eux ne connaissent même pas la définition et les objectifs de la GRC. Leurs actions sont plutôt focalisées sur la coordination des aides d'urgences.

La communication et l'information sont actuellement très insuffisantes. Un effort considérable devra encore y être apporté.
En outre, les bases de données disponibles ne sont pas à jour bien que le SIRCAT soit actuellement accessible sur internet. Cette base données établie avec CARE nécessite d'être redynamisée.

La mise en place de la structure décentralisée est déjà plus ou moins effective niveau national et régional. Ce n'est pourtant pas le cas au niveau des districts, des communes et des Fokontany. D'autant plus, le concept de GRC n'atteint pas encore les autorités locales puisqu'aucune activité n'est prévu dans les PCD des zones à risque.

Le groupe technique sectoriel constitue en quelque sorte une plate-forme d'échange d'expérience et non un groupe de travail pour élaborer un projet d'intervention. Une réflexion mérite d'être conduite à ce propos.
Il a été noté aussi que les résultats de l'évaluation par les différents acteurs (USAID, CARE, ADRA, BNGRC, …) ne sont pas identiques. La différence de méthode d'approche peut être à l'origine de cette différence. La standardisation/uniformisation de de la méthode d'évaluation et du système de rapportage (modèle de fiche pratique, facile à remplir) peuvent améliorer les résultats.

Malgré la fréquence et la périodicité de la publication des résultats d'évaluation, la consolidation et la coordination sont aussi nécessaires avant de les publier. De cette façon, la cohérence est assurée.

A l'endroit de BNGRC, Madagascar semble être partagé lors des aléas, Or les différentes zones d'action des intervenants doivent aussi être considérées avant tout pour ne pas les démotiver.

La réponse en cas de désastre mérite d'être améliorée puisqu'il n'existe pas réellement de personne affectée à ce propos. Généralement, le Responsable du Développement est à la fois Responsable du Secours d'urgence. En effet, l'expérience en intervention rapide constitue une grande lacune.

A propos de la mise en œuvre de la politique et des ressources allouées, ce qui a été dégagé sont les suivants :

- Le BNGRC ne cesse d'adapter la stratégie avec le contexte qui ne cesse d'évoluer.
- Les structures de GRC n'ont pas de budget de fonctionnement ce qui est source de blocage dans la réalisation des activités de préparation ou de prévention. Pourtant d'après plusieurs études faites par des différentes organismes, le coût des pertes suite au passage d'un aléa et les dépenses sur la reconstruction dépendent entièrement des activités de préparation ou de prévention et mitigation.

<u>Situation actuelle :</u>

Manque de préparation ⇨ Perte élevé ⇨ Nécessite beaucoup de moyen financier pour la reconstruction

Selon les études réalisées par

- l'organisation internationale de la météorologie si l'on investit un dollar dans la prévention et mitigation, on gagne 100 dollars dans la reconstruction
- la Banque Mondiale, cela dépend des fonds investit dans la prévention on diminue de 2 à 4 fois plus les pertes subit par les infrastructures
- A titre d'exemple, à Kinshasa, ils ont investit 1$ dans la prévention de l'inondation, ils ont pu réduire de 45 $ la perte. Les différentes structures ont tendance à se cantonner dans le rôle de cellule de crise et se disparaissent après le passage des cyclones.
- Les activités d'élaboration de plan de préparation, de contingence, de sensibilisation et de renforcement de capacité qui incombent aux différents comités ne sont pas réalisées la plupart du temps à cause du manque de connaissance et de moyen.

En réalité, des fonds d'urgence seulement existent mais l'aspect mitigation, préparation, et pérennisation n'y est pas encore. Pourtant les secours d'urgence sont beaucoup plus chers. A ces effets, beaucoup restent encore à faire sur l'éducation des masses.

4.3- Opportunités

L'élaboration d'une SGRC spéciale ADRA au mois de novembre prochain peut être considérée comme une opportunité. Un Responsable de Secours d'urgence devra être mis en place à l'issu de cette stratégie.
Particulièrement pour ADRA, l'existence du réseau des Eglises adventistes à Madagascar et au niveau international peut être profitable puisque les jeunes dirigés par les pasteurs peuvent très bien être mobilisés pour l'évaluation rapide des dégâts. L'élaboration des projets sera en effet plus accélérée. Mais jusqu'ici, cette opportunité n'a pas été ni exploitée ni valorisée.

4.4- Menace de la pérennité des résultats

Même si des programmes d'actions prévus pour le renforcement de la capacité locale sont mis en place au travers de financement de projets ou d'actions, des obstacles communément rencontrés sont observés affectant la mise en œuvre d'actions. Les points qui suivent sont les plus remarqués :

- La coïncidence de la période de mise en œuvre des actions avec les périodes d'élection. Les périodes d'élection paralysent le plus souvent le déroulement des activités. Les responsables communaux et fokontany sont souvent bloqués par les travaux de préparation de l'élection.
- En cas de coïncidence avec la saison cyclonique. Les préoccupations des communes se rapportent surtout sur la réponse aux catastrophes, et la considération de la mitigation était un peu délaissée.
- Le changement de maires dans les communes d'intervention bouleverse le plus souvent la continuité des activités. Les nouveaux maires élus doivent constamment être formés pour être impliqués dans les actions de préparation et de mitigation.
- Dysfonctionnement entre le comité de secours communal et les chefs fokontany. La définition des responsabilités des deux parties nécessite une revue par les communes tout en gardant la cohérence du fonctionnement tel qu'il est défini dans la SNGRC.
- La limite des moyens ne permet pas le plus souvent de couvrir des zones concernées par les aléas qui sont le plus souvent très vastes et enclavées.
- S'il n'y aura pas de financement, les interventions ne seront pas possibles. Mais c'est quand même un défi à relever.

4.5- La GRC et politique nationale

A mon avis, les rôles de ADRA, CARE, CRS et USAID par rapport cette politique nationale doit être mis en exergue mais je n'y arrive pas très bien

Selon la Constitution,

Article 136 : Les collectivités territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique et l'amélioration de cadre de vie.

D'après l'article sus mentionnée, la sécurité publique est une des priorités pour les collectivités territoriales décentralisées et l'Etat pourtant la mise en place des infrastructures en dures reste insignifiante vu la faisabilité technique limitée du système HIMO pour le faire. En plus comme les malagasy sont en majorité pauvre, il leur est difficile de bâtir des maison et autres infrastructures qui assurent leur sécurité. Ainsi les maisons rencontrées dans les zones à risque sont précaires (en « falafa ») qui sont ravagées après le passage des cyclones. Mais en contre partie, les sinistrés peuvent facilement, au niveau matériel et économique, rebâtir leurs habitats donc la réhabilitation du village est rapide et moins cher par rapport aux infrastructures en dures. Donc il est nécessaire de considérer avant tout le cadre conceptuel de GRC dans la SNGRC qui est « la valorisation de la connaissance locale est importante pour faire face aux catastrophes » (pg 57).

Selon la SNGRC

La SNGRC prévoit de réduire les risques et atténuer l'impact des catastrophes sur l'économie, l'environnement et les communautés à travers:
- Une planification stratégique
- Développement des compétences
- Développement de partenariat

D'après les résultats obtenus, la planification stratégique au niveau régional et communal est mise en place et révisée à savoir les plans de développement local et communal ainsi que le plan de GRC.
Nombreuses formations et renforcements des capacités ont été donnés aux structures de développement local et régional ainsi qu'aux autorités locale et communale pour étoffer leur compétence technique et organisationnelle en GRC.
Mais pour le développement de partenariat, les ONGs/OGs oeuvrant dans ce domaine sont insuffisantes pour couvrir les zones à risque.

Selon le MAP

ENGAGEMENT 8 : SOLIDARITE NATIONALE

Défi 4 : « améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables »

Objectifs : Les besoins vitaux seront satisfaits pour l'ensemble de la population ;
Stratégies : Assurer la prévention, la réaction rapide et l'atténuation de l'impact des catastrophes sur la population

Pourtant il y a un manque d'attention particulière de l'Etat sur l'importance de la phase de prévention, faute d'appui financière de la part des bailleurs ou la non considération de l'aspect GRC dans leurs programmes de développement ou de sécurité alimentaire respectifs. En plus, les actions de coordination du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes et ses structures décentralisées sont principalement concentrées sur la Coordination des aides d'urgence post Catastrophe, avec l'appui de certains

organismes internationaux. La Coordination des activités de Mitigation et de réhabilitation/reconstruction reste incertaine tant au Niveau national que régional.

ENGAGEMENT 2 : INFRASTRUCTURE RELIEE

Défi 6 : Meilleur système de prévision météorologique et l'information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones

Objectifs :
Une prévision météorologique opportune et plus précise,
Une amélioration de l'accès et de la distribution d'information météorologique fiable dans tout le pays

Stratégies :
Étendre et moderniser les réseaux d'observation nationaux,
Mettre en place un système d'information météorologique vers les régions,
Promouvoir la coopération régionale et internationale dans la prévention des catastrophes naturelles comme les cyclones.

Actuellement, la Politique Générale de l'Etat commence à prendre en main la GRC en collaboration avec les différents ONG nationaux et internationaux. Ces initiatives se reflètent dans les différents documents tel la constitution, la SNGRC et le MAP. Malgré tout, l'Etat malagasy ne se suffit pas à lui seul mail il a toujours besoin de l'apport extérieur dans la réalisation de la GRC.

4.6- Essai de comparaison des facteurs de vulnérabilité (sécheresse, inondation, fréquence de cyclone) entre le Sud et l'Est du pays

4.6.1- Fréquence :

Conséquences des sécheresses et l'année d'apparition :

a. Kere Androy en 1992
b. Difficulté alimentaire Androy/Anosy en 2003, 2007
c. Difficulté alimentaire dans la région Atsimo Atsinanana en 2006

Noms des cyclones et années d'apparition :

- HARY 2001
- Kesiny 2002
- Manou 2003
- FARI 2004
- Elite Gafilo 2005
- Jokwe/IVAN 2008

Ces données montrent que par rapport à la sécheresse, les cyclones sont très fréquents à Madagascar. L'île est frappée par le cyclone au moins deux à trois fois par an.

4.6.2- Sécheresse :

- Condition météorologique : insuffisance de pluie
- Condition hydrologique : manque de disponibilité des ressources en eau
- Faible taux d'accès en eau potable
- Facteur socioculturel, spécifiquement pour le Sud, utilisation des ressources comme les bœufs uniquement pour les funérailles. Ce qui peut constituer un facteur de blocage
- Inexistence du Mécanisme de survie existant au sein de la communauté pour faire face aux éventuelles catastrophes
- Education et information : manque de valorisation des ressources locales, utilisation des aliments plus nutritifs

4. 6.3- Cyclone/inondation :

- Manque d'infrastructures suivant les normes anti cyclonique
- Dégradation de l'environnement, entraînant l'ensablement des cours d'eau, favorisant leur débordement en cas de crue ou de forte pluie
- Situation géographique, la forme du relief
- Inexistence du Mécanisme de survie existant au sein de la communauté pour faire face aux éventuelles catastrophes
- Education et information : ignorance des différents avis diffusés par la Radio et Télé Nationale

4.7.- Actions de prévention et de mitigation pour anticiper la flambée mondiale des prix des denrées alimentaires

- Augmentation de la production locale
    - Diversification de la culture
    - Augmentation de la culture de cotre saison
    - Augmentation de la superficie aménagée en vue d'augmentation de rendement par une bonne maîtrise des ressources disponibles
    - Amélioration de l'accès aux intrants : semences de qualités, matériels agricoles,
    - Sécurisation foncière
- Allègement de la taxe d'importation des denrées alimentaires
- Bonne gestion de la période de soudure, tant au niveau communautaire qu'au niveau national : installation des greniers communautaires villageois, appuyé sur renforcement de capacités des paysans en technique de stockage des vivres
- Mise en eplace d'un systeme de suivi et d'information efficace et elargie : prix sur le marché, production, meteorlogie,...
- Mise en place d'une institution capable de gerer la coordination de toutes les actions relatives à la diminution de securité alimentaire et la lutte contre la pauvreté

- Mise en place de stock de securité, completé par un ou plusieurs fonds en cas de crise
- Prendre des actions concretes afin de prevenir deja les troubles sociales et politiques pourriaient engendrer par la hause des prix agricoles et alimentaires

5- Impacts

5.1 A quels types d'impacts faut-il s'attendre à l'avenir pour Madagascar?

Les impacts du changement climatique, dont les coûts économiques seront plus importants que les bénéfices, augmenteront au fur et à mesure de la hausse de la température mondiale. Ils deviendront plus importants en raison de la fréquence et de l'intensité accrue des événements météorologiques extrêmes.

Pour Madagascar, ce sont surtout les sécheresses et les cyclones qui frappent souvent ses parties Sud et Est. Mais pour l'avenir, comme toutes les îles du monde, le territoire et la population malagasy sont menacées par la hausse du niveau de la mer et la violence accrue des tempêtes, par la réduction des ressources en eau et par la perte de biodiversité (notamment la dégradation des récifs coralliens).

5.2- Conséquences de l'aggravation des cyclones sur la vulnérabilité et la précarité des conditions de vie de la population

Cette année, trois cyclones ont frappé Madagascar. Ivan à lui seul avait crée 332.391 sans abri. Ces chocs ont des effets négatifs importants sur Madagascar en matière d'infrastructure sociale 2021 infrastructures (écoles, centre de santé, bâtiments administratifs…) a été détruit par Ivan.

En 2008, un bilan final approfondi post-cyclonique mené conjointement par la Banque Mondiale, le PNUD/OCHA et le BNGRC pour Madagascar révèle:

Impacts humains
- 93 personnes décédées et 176 portées disparues
- 639 blessés
- 332.391 sinistrés
- 191.182 personnes pourvues d'un abri

Maisons d'habitation
- 90.093 complètement détruites
- 35.896 partiellement détruites

Hôpitaux
- 6 hôpitaux et 167 centres de santé affectés

Ecoles
- 411 écoles complètement détruites
- 246 partiellement détruites

Impacts sur les infrastructures

Les réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement en ville et dans les campagnes ont été touchés.
La fourniture d'électricité a été interrompue pendant 1 à 2 semaines et des régions enclavées ont été dépourvues d'électricité deux mois après.
11 routes nationales au total et plusieurs routes secondaires et communales ont été coupées, endommagées, dont des ponts et d'autres travaux de drainage.
Le trafic ferroviaire a été interrompu et des voies, endommagées.
Des ports et des aéroports ont subi des dégâts et le trafic, interrompu.

Le montant total des dégâts et des pertes par suite des cyclones en 2008 est estimé à 595 milliards d'Ariary ou 360 millions de dollars.

Impacts macroéconomiques

Le taux de croissance économique de Madagascar, avant la saison cyclonique 2008, était prévu augmenter de 7,3% annuellement. Compte tenu des pertes estimées, le taux de croissance du produit intérieur brut du pays ralentira de 0,2%. Suite à l'augmentation des dépenses courantes après catastrophe et à la diminution des recettes fiscales, l'équilibre général du secteur fiscal passera de 5,0 à 4,9% du PIB. Par conséquent, la croissance économique du pays se présente en dent de scie.

Mais pour les régions touchées : sur le plan social, les enfants de ces régions sont en retard de plusieurs mois sur l'éducation à l'école par rapport aux autres enfants. Ce retard se situe en particulier pour les élèves en classe d'examen national.
Sur le plan économique, étant donné que les conditions de vie de la population sont précaires, le passage d'un cyclone détériore encore plus ces conditions. Ceci pour cause que toutes leurs occupations pour subvenir à leur besoin pendant quelques mois peuvent être stoppées et les produits sont irrécupérables de telle sorte que la population doit trouver d'autres moyens pour subsister. Pourtant les populations n'ont pas d'économie et les travails ne sont pas nombreux pour satisfaire les demandes et les aides ne suffisent pas pour subsister pendant plusieurs mois jusqu'au rétablissement des activités économiques de la population.

6- Recommandations et conclusion

6.1- Fournir un descriptif sur la nécessité au niveau de l'USAID de mettre en place un bureau « sécurité alimentaire »

Pour réduire les impacts des catastrophes sur la population, il est nécessaire de prévenir sur les infrastructures mais surtout sur les aliments qui sont les plus importants pour entretenir la santé de la population. En plus, durant les catastrophes naturelles, ce sont surtout les cultures et provisions des sinistrés qui souffrent et ne sont pas suffisant jusqu'à l'arrivée des aides.

Ainsi, il est préférable de mettre en place un entrepôt pour stocker quelques provisions comme les aliments non périssables et les aliments en boîte de conserve par région pour secourir de façon rapide les populations touchées par les catastrophes. Mais il faut que l'entrepôt soit en dure et les dates de péremption des boîtes de conserve soient relevées ainsi un mois ces dates les produits doivent être échangés avec des nouveaux produits.

6.2- Renforcer les actions en matière de mitigation

- Adoption d'une strategie de reduction de risques et de vulnerabilités, sous l'egide des autorités competentes (BNGRC,...), en concertation avec les organismes gouvernemantaux ou non
- Harmonisation des approche strategiques
- Bonne coordination des toutes les actions de prevention/mitigation, sous l'egide du BNGRC
- Renforcement des actions à long terme en matiere de prevention mitigation (ressources financieres et materielles)
- Renforcement de capacités des autorités locales des structures decentralisées en matière de GRC et intégration de plan de prévention aux catastrophes dans leur plan de developpement local (PCD, PRD,...)
- Reforcement des echanges d'experiences avec les autres pays
- Mise en place de plan de contingence à tous les niveaux
- Integration de volet GRC dans tous les projets/programmes de developpement ou de securité alimentaire.
- Le plan National pour la GRC qui est définie dans l'axe stratégique 1 de la stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes doit mettre en accent la répartition de responsabilité pour la coordination et toutes les opérations avant, pendant et après catastrophes.
- Le changement de comportement des chefs de ménages tient une place prépondérante pour le succès des actions en GRC. Les séances pratiques de simulation sur le terrain doivent être renforcées afin de développer chez les membres de la communauté une culture de préparation. Il est souhaitable que les ressources allouées au développement des supports IEC soient en proportion avec l'importance du domaine
- La gestion de risque et catastrophe doit avoir sa place dans la politique de développement des communes. Le renforcement des mesures institutionnelles, l'élaboration des pactes communautaires pour le GRC, le développement d'un système de suivi de la mise en œuvre des activités de GRC, la valorisation des structures locales de GRC, et l'intégration de la GRC dans la gestion des ressources communales sont des sujets à développer dans ce domaine d'intervention.
- Pour diminuer le coût des pertes suite au passage d'un aléa, il faut accentuer les actions dans la phase de prévention et de mitigation.
- Renforcer les efforts initiées actuellement dans l'intégration des normes dans la gestion des risques et catastrophes (apprendre aux gens à analyser son environnement et d'étudier quels sont les éléments menacées et comment se préparer par rapport à cela).

- Selon le cadre conceptuel de GRC dans la SNGRC, la valorisation de la connaissance locale est importante pour faire face aux catastrophes (pg 57), or la sensibilisation de base au profit des populations dans les zones à risques est ponctuelle voire insuffisante. Cet aspect mérite d'une attention particulière, tant au niveau des Autorités locales qu'au niveau des projets/programmes de diverses organismes ou organisation.

La GRC est très importante pour un pays qui est une île comme Madagascar, étant donné les différentes sortes d'aléas qu'il subit. Il est alors primordial que tout le monde prenne part à la GRC en commençant par chaque membre de chaque famille en passant par les différents intervenants et les décideurs à différents niveaux pour réduire les impacts des cataclysmes naturels.